

衆議院の解散について

—いわゆる「明治憲法の天皇制下における衆議院の解散」
の反省と批判を中心として—

西 口 照 男

一、

衆議院の解散権をめぐる日本国憲法下前後二回の憲法論争が行われ、議論はほぼ出尽したといつてよいであろう。尾崎行雄氏の所論の如き「一種の解散否定論」はともかくとして、解散に関する日本国憲法の規定をすなおに認め、憲法の法理としてその解釈と正面から取組むものに大別して二つの方向があるというる。一は、解散の時期及理由等は明文がないから日本国憲法第七条によつて行いうるといい、他は、それこそ明治憲法の考え方であつて、日本国憲法においては、明治憲法になかつた第六九条によつてのみ衆議院の解散はなしうる、すなわち、衆議院で内閣の信任案が否決されるか、信任案が否決されたときでなくては解散はなしえないという。しかも両者の立場は何れもかつての独裁制が再び行われることなきを確保せんとする目的をもち、且これが憲法全体の精神よりみて妥当な解釈であるとす

る。

おもうに衆議院の解散は、法律的には「衆議院の任期満了前に議員の全部に對し其の資格を失わしめ一時衆議院の存在を失わしめる行為」といいうるが、政治的には、「国会殊に衆議院が民意を反映しているかどうか疑わしい場合に、

民意を確める制度」であつて極めて重大なる意義を有するがために、如何なる場合に行いうるかの解釈においても、かつての明治憲法下に行われた如き解散権の濫用を生ぜざらしめんとする合目的解釈をなさんとするは、もとより正當なる態度といわなければならぬ。しかしさればといつて、文理上論理上の根拠に乏しい解釈を憲法の法理として説くことも許されざるところであらう。文理上論理上の許す限度において、かつての明治憲法の天皇制下におけるが如き解散権の濫用の行われざる合目的解釈は果して何れが妥當な解釈であらうか。

日本国憲法下昭和二年一二日二三日第一回の衆議院の解散が行われた。それまでは「衆議院で内閣不信任案を可決した場合でなくとも衆議院を解散することは憲法上許されるという見解」が政府及學界に於て支配的であつたに拘らず、「日本国憲法下における衆議院の解散は、第六九条によつてのみ行いうる。第七條は天皇の国事々をきめた規定で儀礼的な行為であり、その前に天皇は国政に關する権能を持たない旨はつきり規定してある。国政と国事とははつきりしなければならぬ。第六九条以外に政府が独自の解散権をもつとの考え方は旧憲法の思想であり、かつての天皇制ともつながる」という有力な主張が行われることによつて、「政府と野党との話合の結果、衆議院で内閣不信任の決議案が可決され、その可決をまつて衆議院の解散が行われた。第一回の先例に於てはまさに以上の如き処置がとられた。

日本国憲法第七條によつて解散を行いうるという立場（通説と考へうるが）から、この第一回の先例によつては憲法理論の上で解決されたものではないという主張が行われ、²⁾又「不幸な先例」（金森徳次郎氏の言葉）であつたとの批判もあるが、反對の立場からは「幸福な先例」³⁾としてこれを正當な運営であるという。

本稿において、日本国憲法下の衆議院の解散をめぐる論争において表明せられた「憲法第六九条以外に政府が独自の解散権をもつとの考え方は旧憲法の思想であり、かつての天皇制ともつながる」とせられる明治憲法下の解散に關する規定及運用を省みることにより、日本国憲法における「衆議院の解散権」をめぐる解釈理論解決のてがかりをえたいと思う。それ故本稿は、日本国憲法下の衆議院の解散については前論的地位をもつものであるが、それ自体独立のものとして論述したいと思う。

註1)、宮沢俊義「解散の法理」ジュリスト、昭和二十七年一月一日号。

佐藤功「解散をめぐる憲法論争」法律時報 昭和二十七年二月号 三一頁。

2) 例、宮沢、前掲論文参照。

3) 小島和司「四八年の幸福な先例」東京大学学生新聞 昭和二十六年一二月一三日。

二、

明治憲法における解散の規定は、第七條に「天皇ハ……衆議院ノ解散ヲ命ス」とあり、衆議院の解散権は天皇の大權に属するとせられた。憲法義解^リにおいて「衆議院を解散するは更に新選の議院に向て輿論の属する所を問う所以なり、此に貴族院を謂はざるは、貴族院は停会すべくして解散すべからざるなり」という簡単な註解が加えられていた。明治憲法が多く旧プロシヤ憲法に範をとつた由來をもてることは人の知るところであり、衆議院の解散に關しても亦、イギリス流の議院内閣制をもつて国體に反するとなした起草者の主張を考慮すれば、憲法義解においては詳細に註解はされていないが、旧プロシヤ憲法の思想が受けつがれたと考へうる。すなわち、明治憲法においては議會に内閣不信任案提出權の明記されていない点について、その起草者伊藤博文が樞密院の審議中に述べた、「抑々彈劾權ノ国会ニ在ルハ、之ヲ君權下ニ移レリト云ハザルヲ得ズ。大臣ハ君主ノ委任シタル大臣ナリ、独リ君主ノ威權ニ依リ大臣ヲ進退黜陟スルニ依テ、君權始テ立ツト云ウベシ」「国会ハ直接ニ大臣ヲ任免スルノ權ナキガ爲メ若シ国会ニ於テ大臣ノ政畧ニ關シ不同意ヲ唱ヘ其意見ヲ上奏シテ大臣ヲ退ケント欲スト雖モ、大臣ニシテ未ダ国君ノ信用ヲ失ハザルトキニハ依然其職ヲ奉ジテ国会ハ大臣ヲ彈劾スル事能ハザルナリ。何トナレバ国会ノ意見ヲ採納スルト否トハ国君ノ權内ニアレバナリ」をみればその理由を知ることが出来る。

英國流の議院内閣制は、立法權と行政權との間に存する相互牽制作用の表われとして解散の作用が存するとされる。詳言すれば、国会殊に下院が内閣に對し不信任決議をつきつけて内閣の総辭職を要求しうると共に、内閣はこれに對し国会殊に下院の解散を以て對抗しうる。最終的には主權の存する國民の判斷によつて決定される。

これに對して一九世紀における君主制諸國において、例えば、一八五〇年の旧プロシヤ憲法においては表見上は立

憲主義を採用したが、その内実において多分に専制君主制が包含され議院内閣制は採られないで、国会が内閣に不信任決議をつきつけても大臣の責任は国会に對してでなく、国王に對するものと考えられ、内閣は必ずしも総辭職するとは限らず、解散の規定はあるがその觀念において最終の判断を國民に求めるといふより君主と一体となつた内閣が国会を「脅懾」する武器と考えられた。要するに議院内閣制における解散とはその理念を異にしていたことが明白である。③

果して旧プロシヤ憲法を多く継受したわが明治憲法においても、その初期においては、かかる理念に立脚していたことが実証される。伊藤博文、黒田清隆、山県有朋等の超然内閣の構想は何よりこれを雄弁に物語るものであり、伊藤博文が明治憲法発布の翌日樞密院議長^の地位にあつて地方長官に与えた訓示の中に、「前略國務大臣^の任免の大権は憲法又は法律に何等の制限がない、故に其大権は絶対的と云はねばならぬ。だから議會において如何なる反對を受けるも天皇の御信任の続かん限り國務大臣は決して輕々しく進退すべきものではない。故に諸君は民論に迷はず断乎たる決心を以て其職責を完了せられんことを望む。」(傍点筆者)と述べているのがその代表的なものである。

學者の中、議院内閣制を認めないとする代表者は穂積八束博士である。その憲法提要に「大権ヲ輔弼スルノ國務大臣ノ任免黜陟ハ名ニ於テ亦実ニ於テ、大権内閣ノ専斷ニ屬シ、議院ノ向背ニ拘ハルヲ要セズ、……彼ノ所謂議院内閣ノ制ハ之ヲ我ガ憲法ノ上ニ移植スルノ名ナキノミナラズ、若之ニ依ルコトアラバ權力混同シテ議院ノ専制ニ歸シ大権下ニ移リテ政体ノ根柢ヲ顛覆セン」(同書六五二頁)と述べているのがそれであり、衆議院の解散については、その一貫せる帰結として、「衆議院ノ解散ハ大権ニ專屬シ、臨機ノ独裁ニヨル」「或國ニ於テハ下院ヲ解散スルニハ上院ノ同意ヲ要スル例アリ、我憲法ハ之ヲ大権ノ専斷ニ委ス、而シテ解散ハ固ヨリ理由ヲ示サズ、何ラノ動機ニ出ズルモ之ヲ不法トナスヲエザルナリ、事例ニ徴スルニ議院ニシテ憲法ニ違反シ、又ハ緊急重大ノ國務ヲ議定セザルノ場合ノ如キ之ヲ解散シテ更ニ國務ノ進行ヲ謀ルコトアリ、政府ト議會トノ間若ハ兩議院ノ間相軋衝突シテ國務ノ進行ヲ阻害スル場合ノ如キ政府大臣ヲ黜陟シ又ハ衆議院ヲ解散スルニ非ザレバ之ヲ疎通スルコト能ハザルコトモアルベシ、抑々統治機關ノ軋衝突ハ立憲政治ノ通弊タリ上ニ紛争ヲ断ズルノ權力アルニ非ザレバ政務ノ敏活ヲ致スコト能ハザルベシ、我ガ憲法ノ議院ノ解散ト大臣ノ黜陟トヲ全然拏ゲテ大権自由ノ独裁ニ歸セシメタルモノハ蓋シ之ニ由リテ國權ノ統一ヲ維持シ國務ノ進行

ヲ円滑ナラシメント欲スルニ外ナラザルナリ」(憲法提要下卷四七五頁)と述べている。

したがつてこれらの思想に立つ者においては、解散を以て民意をきき、民意によつて内閣の進退を決するという結果は生じない、「民論に迷はず断乎たる決心を以て其職責を完う」することを望み、政府の施策に反對する議會は「何度解散することも差支えない」ていの主張となつて表われる。

しかし、明治憲法起草の経過において、イギリス流の議院内閣制を排斥し乍らも、尙實際政治において議會の存する以上政党内閣となることは必然なりと観じた起草者井上毅の予測は適中して、明治の末年より大正、昭和の始めにかけて實際政治の慣行として行われた議院内閣については、これを明治憲法の解釈として主張する学者も次第に増加してつた。その代表的学者が美濃部達吉博士である。美濃部博士は、最も初期の著書「憲法講話」の中に、立憲政治を行う以上は、議院内閣、政党内閣が必然の趨勢であるとなし、「人によつては日本の憲法の下においては政党内閣、議院内閣は許すべからざるものであるというようなことを言うものがあるようでありますが、是は固陋なる無稽の言に過ぎぬもので、何の理由もないことであります。」(同書一五〇頁)として穂積博士らの學說を批判し、衆議院の解散については議院内閣制の帰結として、「解散を行う目的は憲法上必ずしも限定せられておらぬのでありますから、何の目的を以て解散を命ぜられても敢て不法というのではないが、其の主たる目的は、議會の意見が政府の意見と相反對する場合に於て輿論の判断に訴えるが為にするのであります。」(同書二七九頁)と述べている。

大綱主義に立つた明治憲法下においては、斯る異なつた解釈が二大主流をなして相争つたのであり、運用においても亦同様の様相を呈し來つた。次にその点の考察を行うであらう。

註1)、岩波文庫本憲法義解 三一頁。

2)、西口、「明治憲法史の一断面」、経営と經濟自第二八年第1冊至第二九年第3冊参照。

3)、入江俊郎「解散と憲法の規定」法律時報 昭和二四年二月号参照。

鈴木安藏著、「比較憲法史」二五〇頁以下。

衆議院の解散について

三、

明治憲法下衆議院の解散は如何に行われたか、明治憲法の実施期間は五八年間であり、議會の召集は九二回、衆議院の総選挙が二回（第一回の総選挙を除く）その中任期満了によるものわずかに四回、他の一八回はすべて衆議院の解散によるものであつた。この意味において衆議院の解散は極めて重大な意義を有する。

初期の帝国議會殊に衆議院と内閣との關係は、抗争の最も激しい時代で「官民衝突の時代」とか「對立時代」と呼ばれており、内閣は衆議院の多数党に基礎を有せず、両者の提携が行われなかつたので、解散が頻々として行われた。

第一議會において、これに臨んだのが第一次山県内閣であり、各種の問題について両者の衝突をみたが、解散を不吉の如く考えた政府は議員を操縦して解散せずして済んだが、第二議會においては、これに臨んだ第一次松方内閣の提出した予算を削減したことに基因して最初の解散が行われた。明治二四年二月二五日である。衆議院の解散に當つては、その理由がその後も何らかの形で政府より發表されているものが多いが、（例外的に公表されないこともあつた）先づこの際、その解散奏儀に、昨年議會で巨大な減額を唱えたが、政府は立憲施行の第一期たるに注意し大局を顧みて譲歩したが、又々議會は政府の行わんとする重要事業の予算を削除した、「此の如き年々削減を以て相依りて例をなさば行政機關は殆んど其の運転を妨げられ維新以来施政の方針たる進歩の事業及國家の經濟は通次退縮に傾き而して後止まんとす」といい、「臣等躬重責に當り國事を以て是の如き議會の贊画に託するの國家の昌運臣民の福利と相容れざることを信ず」と述べられている。これ議院内閣制に就て最後の判断を國民に求めるという思想を表明せるものである。

この総選挙の際は後年の東条内閣による選挙の時以上の有名な大干渉が行われた。総選挙の結果は民党の大勝利となり、貴族院においてさえ選挙干渉反對の建議案が行われ、衆議院においては、弾劾上奏案は否決されたが、問責決議案（一種の内閣不信任決議案）が可決された。然るに政府は只僅に七日間の停会を命じたにすぎない。解散後の総選挙による國民の総意を代表する衆議院の意思を無視せるものといふ。解散奏儀理由書といひ、問責決議案の無視とい

い、衆議院の解散に對する政府者の一貫せる思想を看取しうるであらう。結局第一次松方内閣の総辭職は、其後二年七月選舉干渉責任者の罷免から閣内の不統一に基因したものであつた。解散後の民意によつては進退を決しないで閣内不統一によつて総辭職した点を注意しなければならぬ。

その後をうけた第二次伊藤内閣も第四議會において軍艦製造費を削除せられ、衆議院と正面衝突をし、衆議院は政府彈劾上奏案を可決したが、大詔煥發により時局の難を救うことをえた。この場合も亦、衆議院に於て総辭職も要求せず、内閣に於て処決もしない点松方内閣と同様である。第五議會に於ては、後藤農商務大臣の瀆職事件に關し、衆議院は官紀振肅に關する上奏案を可決したが、政府は何ら処決せず、伊藤首相及後藤農相は進退伺を出して命を待つた。衆議院は前の上奏案は政府を彈劾したものであるとしてその進退を待つたが政府が処決しないので、処決を促す決議をなした。その決議中、伊藤首相は、「予は自ら上奏して命を待ちつつあり、大臣の進退は一に君主の大權に属すべきなるに拘らず衆議院が之を奏請したるは輕卒の責を免れず」と語つた。これ憲法審議の樞密院會議における彼の一貫せる思想をここにも再言せるものであり、議院内閣制否定の端的なる表明である。かくて衆議院の上奏により樞密院に諮詢せられ、樞密院の奉答により「國務大臣ノ進退ニ至テハ一ニ朕力心衷ニ存ス素ヨリ外間ノ客喙ヲ許サス」と勅裁されたのもその帰結である。

官紀振肅に關して一応落着せる議會に条約勵行の建議が起り、政府は之に反對して停會に停會を重ねて遂に衆議院の解散となつた。明治二六年二月三〇日である。解散に當り第一次松方内閣の時の如き解散理由の公表されざる点につき貴族院の有志議員による忠告書があつたのに對し、伊藤首相は復書としてその解散理由を述べ、多くの理由を挙げているが、結局「以上ノ数件ハ博文ヲシテ衆議院ハ到底共ニ翼賛ニ和協スベキ望ナシト認メタル所以ノモノニシテ一件ハ一件ヨリ迫リ層疊累積シ政府ヲ排撃スルモ一面ニ議院ノ法定要務ヲ緩慢ニシ他ノ一面ニ国家人民ニ利スルノ計画ヲ沮廢スルノ外成績ノ見ルベキモアラズ」と述べているのは、前の松方内閣が衆議院を解散したると同思想に立てるものである。この復書に對して貴族院議員有志の再抗議が行われたが、その中、「前略議會解散を以て大權の発動に出づるや論を待たず、然れども解散は国の重事國務紛整の分るる所故に之を奏請するは議院にして国家の命脈たり予算案を

議せず若くは一切否決するか否らざれば国家至重の法律案を否斥する等の場合に於てすべきのみ」と指摘しているのは蓋し至言であり政府の解散権濫用を戒めている。

総選挙の結果は再び民党の勝利となり、第六議會に臨んだ。貴族院の一部議員は、政府が解散理由を公表しないことは無責任非立憲として質問書を提出した。それに對してなした伊藤首相の答弁が、その解散觀の一面を率直に物語る。「解散の理由を明言しなければ憲法的動作に適はぬとか或は政府は其責任を免れぬというが如きことであるが左様のものではない」「憲法には解散は閣臣が自由にすべきとは書いてない、夫と同時に進退は自分の勝手に出来ぬ上命によつてしなければならぬ」「解散の理由を明言せぬとかしなくちやならぬとか是は即ち内閣が至尊に問うことであつて世上に向つて決してそんなことを公言しなければならぬということは憲法の上に於て義務を負うてゐるとは私は見ない。」要するに「衰龍の下に隠れるのではない」といつつ衰龍の下に隠れて解散の理由を示すことは政府の義務ではないと述べている。衆議院は前議會の解散理由不明を追及し内治外交共に其の職責を失するとなして内閣弾劾を上奏したが、「衆議院の上奏は御採用に相成らず、上奏に對しては別段書面を以て勅答あらせられず」との旨が伝えられ、同時に重ねて解散せられた。明治二十七年六月二日である。

同一問題について二回衆議院が解散されたことは注目値する。しかも解散理由は、官民衝突の事實問題を列挙せず、極めて抽象的であつて、政府は内治外交に「心力を瘁尽」せるに係らず、衆議院はこれを諒せず弾劾上奏を行つた、「維新の国是」「百年の大計」のため「国家の隆盛臣民の幸福」を重んじて衆議院の解散を奏請するといふにあつた。これ亦衆議院の解散を以て民意を問ひ、民意によつて内閣が進退を決するという議院内閣制を徹底的に否定せるもので、解散を以て衆議院を「膺懲乃至懲罰」するの思想の表われであり、明治憲法の基本原理たる強固な君主主義が議會に對して優越を示す顯著なる一例である。解散を行ふべき理由、行ふべき場合が憲法上明記されていないから、再度解散を行うことも敢えて違憲とはいえないという評は行われても、立憲主義的解釈をとる學者をして「一時の變態」⁹⁾と評せしめた如く、明治憲法下と雖も明かに解散権の濫用である。

其後日清戦争の勃發により国内の政争は一時中止され、明治二十七年九月の総選挙も平穩、第七、八議會も無事終了し

た。明治二八年一月には伊藤内閣と自由党との提携が行われたため、第九議會は「民党の遼東還付に関する弾劾上奏案」も否決されたが、次年度予算の編成難より、松方大隈を入閣せしめんとして内に閣僚の反對外に自由党の妨害があり伊藤内閣は瓦解した。明治二九年九月松隈内閣成立し第一〇議會は進歩党と提携して切抜けることをえた。これによつても明らかのように内閣は政党との妥協ないし提携をしなければ到底国政の円満な遂行をなしえざるを知り、何らかの形で提携をするようになったことを知りうる。日清戦争迄の官民衝突に對して以後が「提携時代」といわれるのはこれによる。

始めは松隈内閣も進歩党との提携があつたが、其後この關係が絶縁せられ、第一一議會に於ては開會劈頭内閣不信任案が提出され、理由を朗読せんとする時解散が断行された。明治三〇年二月二五日である。この時の解散の特異性は、解散と同時に内閣の総辭職が行われたことであり前例のないことである。内閣が衆議院の不信任決議をうけて衆議院を解散し、総選挙の結果民意如何により進退を決すべきであるのに、総選挙の結果をまたないで総辭職した点、「全く解散の目的に反するもので、二回の解散を重ねること共に甚しき悪例を開いたもの」の「国政を頑弄するものにして非立憲的行動」との非難に値し且同内閣の閣僚中にさえ「挙措その意味をなさず」として極力反對する者があつたことは如何に解散をしつつ総辭職せることの理不尽なるかを示すものであつた。若し始めより総辭職する予定なれば解散すべきでなく、これ「政府が辭職の行懸の駄賃に議會を解散したとして非難」せざるをえない。

松隈内閣の次の第三次伊藤内閣は始め自由党との提携が成立していたが、第一二議會前にその提携を絶縁され、政府の財政計画としての増税を否決され、結局衆議院を解散した。明治三一年六月一〇日である。これ特別議會が解散された第二回目である。只前回と稍々趣を異にするのは同一内閣による再解散でない点であるが、解散に對する根本思想は異ならない。しかもここに注目すべきことは、同年六月二二日新合同政党憲政党の宣言書中に「憲法發布議會開設以來將に十年ならんとす而して其間解散は已に五回の多きに及び……今や吾人は内外の形勢に鑑み断然自由進歩の兩党を解き云々」とあることによつて明かな如く、斯る解散権濫用の連続が、自由進歩兩政党をして多年の確執を忘れて一時合同せしめる原因となつたことを示している。かかる形勢に鑑み、かつては政党内閣制を否認した伊藤首相も、政党との

提携によらなければ内閣の存続は困難乃至不可能と觀じ來り、既に第二次伊藤内閣以前より考へ始めていたところであるが、⁷⁾今再び自ら政黨組織を考慮したのである。⁸⁾しかしこの場合は元老會議に於て山県有朋より「政府を政黨の上におくは国体に悖り憲法の精神に背くもの」との猛反對に遭遇して自ら政黨を組織して内閣を維持することが出來ず、総選挙の結果をまたず内閣の総辭職となつた。伊藤の胸に刻まれた憲政の実踐における実物教育よりの教訓は、自ら直ちに実行することは阻止されたが、結局その前に合同していた憲政黨の首班大隈、板垣を後任に奏請せる点に結晶したものと稱しうるであらう。わが国最初の政黨内閣の出現である。

わが国最初の政黨内閣大隈内閣（世に大隈、板垣の名をとり隈板内閣という）は運用上の議院内閣を取得して多大の期待をもたれた。さりながら、藩閥を共同の敵としては合同した政黨も、政權を獲得した今日、党内に内訌を生じ、尾崎文相が「共和演說事件」により辭職し、その後任問題を契機として内部の分裂を來し、わずか四ヶ月にして瓦解した。国民多數の支持を受けた政黨内閣が、国民の不信任によつてでなく内部不統一のため退いたことは措しみても餘りあることであつた。（寄合世帯の脆弱性に、日本國憲法下の片山、芦田兩内閣の場合に同様の事例をみたところである。）

大隈内閣の後、再び藩閥山県内閣の成立をみたが、憲政黨（旧自由黨系）との提携により第一三、一四議會は無事經過した。しかしその後間もなくその提携が破れ、伊藤博文が政友會（憲政黨を主体として他黨よりも入黨せるもの）を組織してこれに代つた。第四次伊藤内閣である。單なる政黨との提携を一步進めて政黨を主体とする内閣の組織である。第一五議會は衆議院に於て多數を制して無事なるをえたが、貴族院に於て増稅案につき反對せられ、勅裁をえて原案を可決した。勅裁をえて事を処理するのは伊藤の常套手段であり、立憲的といひ難いが、国民公選に非ざる貴族院と國民公選の衆議院が同權限たることは政黨内閣運用に支障を來すことを示すものであつた。（日本國憲法における衆議院の優越性はかかる点の反省よりする當然の結果である。）第四次伊藤内閣はその後予算編成につき内部不統一で明治三四年五月一〇日総辭職し、六月二日桂内閣となる。

桂内閣は一種の超然官僚内閣である。しかし、政友會との妥協により第一六議會を切抜けた。明治三五年三月には任期満了による総選挙が行われた。前例のないことである。第二回より六回迄の総選挙共に皆解散の結果によるものであ

つた。これは次のことを示すといえる。初期の議院に臨んだのは、英国流の政党内閣制を極度に排斥した超然内閣で議院に基礎を有しなかつた。しかるに議院は法律予算の協賛権を有し、この武器を利用して政府と抗争した。政府は軽視せる議院が反抗するのに對し懲戒を加える意味で解散を以て相對した。これが解散を多からしめた原因である。ところが政府も次第に政党と協調する必要を感じて政党と提携しあるいは政党を主体として内閣の組織及運営を行うにいたり、解散権を行使する必要がなくなつた。そのため憲法施行以來初めての任期満了による総選挙となつたと考えられる。

しかるに第一七議會に於て新選の衆議院で絶対多数を有する政友会と提携破れ、政友会及憲政本党が聯合して政府に反對し政府の海軍擴張費に充当すべき地租増徴案を否決せんとし、政府は政党との妥協を努めたが成功せず、ついに衆議院の解散となつた。明治三十五年十二月二十八日である。任期満了による総選挙後一ケ年も経たぬ中の解散は、民意を問うというには餘りに反對党が多すぎる。しかし此際は解散と総辭職を同時に行わず総選挙の結果をまつた。果して反對党が圧倒的で民意は明白であるから本年総辭職すべきであるが、政友会との妥協をえて第一八議會は無事通過した。

第一九議會は明治三十五年十二月五日召集されたが、衆議院議長河野広中が内閣彈劾の文意を入れた異例の奉答文を單獨で作成し議員はこれに氣付かず可決したため衆議院は解散された。明治三十六年十二月一日である。異例の解散と称しえよう。すなわち議員の多数の意思に反して内閣不信任が行われた、しかも氣付かずと雖も可決されているのであるから議員としては如何ともしがたいところであつた。⁹⁾

明治三十七年二月一日日露戦争に際し、一時政争を中止したため第二〇、二一議會を無事通過しえた桂内閣は、日露戦争終結のためのポーツマス条約に對しての国民の不滿がついに「焼打事件」となり、明治三十九年一月伊藤博文の後を継いだ政友会總裁西園寺に後継内閣を委ねて総辭職した。

西園寺内閣は「政友会と官僚派の連立内閣」と形容せられた。¹⁰⁾西園寺内閣は第二二、二三議會を衆議院に多数を有して無事経過し、明治四一年五月一日任期満了による第二回目的総選挙が行われた。政友会は衆議院に多数をえたが、桂との提携破裂と財政政策の破綻により総辭職し桂内閣と代つた。

第二次桂内閣は前回と同じく藩閥官僚内閣であるが政友会と提携ができて第二五、二六議院を無事経過した。第二七議会は国民党より問責案が出たが政友会との提携により否決された。桂内閣は超然主義を棄て、西園寺総裁は「政府と政友会とは情意相投合す……」と述べた。第二次桂内閣は明治四四年八月二五日桂冠し第二次西園寺内閣となり、翌年五月一五日任期満了による第三回目の総選挙が行われた。第二次西園寺内閣は陸軍の二ヶ師団増設の要求を拒絶せることを契機として上原陸相の辞任あり、後任をえず内閣不統一の責により総辞職した。

次は第三次桂内閣である。その間明治天皇の崩御があり外遊中であつた桂帰国して内大臣兼侍從長となつていたが、宮中より出でて組閣したことに對して宮中府中の別を紊るとの非難が加えられ、且内閣は議會殊に衆議院の多数を占める政党を支柱として成立することが「憲政の常道」であり、桂内閣はこれに反するから打倒しなければならぬとなすいゝゆる憲政擁護運動が行われた。第三〇議會に於て内閣不信任案が提出されたが、処決せざるうちに、政友会、国民党、無所属団及新聞記者団を中心として護憲運動が盛んとなり、桂も与党を作つて相對抗せんとしたが、帝都は暴動化し、総辭職のやむなきにいたつた。在職わずかに二ヶ月という短命であつた。

これで桂、西園寺内閣の交立を終る。明治三六年一月一日第一次桂内閣により第一九議會が解散されて以来、大正三年一月二五日第二次大隈内閣により第三五議會が解散されるまで一一年間一度も解散が行われず、任期満了による総選挙が二回まで行われていることがこの時期の特色である。その理由は第一九議會の解散後間もなく日露戦争の勃発により一時政争を中止せること、それに続いて内面的な若干の起伏紛争はあつたが、藩閥と政党のいゝゆる「情意投合」が行われて、桂、西園寺内閣の交立が行われたことに帰因するといふるのである。そのため衆議院の解散の必要は少しもなかつたといえよう。第三次桂内閣の総辭職はこの提携が破れたためであつた。

次の内閣は山本権兵衛内閣である。政党内閣こそ「憲政の常道」なりとする護憲運動は桂内閣を倒したが、山本内閣は純然たる政党内閣でなく、藩閥と政党の聯立である。山本内閣は「シーメンス」事件のため種々の経緯の後総辭職した。

第二次大隈内閣が山本内閣の後をうけて大正三年四月一六日成立した。大隈内閣の与党は同志会、中正会で少数で

あり従つて解散は大隈内閣成立の必然の要件であつたのであるが、その年七月第一次世界大戦が起り、第三二、三三、三四議會は無事経過し、第三五議會に於て、二ヶ師団増設問題で多数党たる政友会の反對を受けて衆議院を解散した。大正三年一月二五五日である。この解散こそは衆議院の意見が果して国民の意思を代表するかどうかを確めんとする方法として少数党内閣が試みた極めて妥当な方法といわなければならないであらう。¹⁾総選挙の結果は政府与党同志会の多数をえ、大隈内閣は、第三六、三七議會を経過したが、選挙に關聯しての瀆職事件等人心大隈内閣に倦きたらず、大隈は同志会総裁加藤高明を後任において辞任したが、元老は寺内正毅をおすところとなつた。

寺内内閣は超然主義を標榜して組織せられた一種の藩閥内閣である。既にこれまでの簡述で明かなように、伊藤、桂においてさえ政党との提携の必要を痛感して次第にこれを実践せるに省み、更に議會勢力の強大となれるとき、超然主義を以て議會が乗りきれる筈がない。果して同志会を中心として結成された憲政会により、大正六年一月二五日第三八議會に於て不信任決議を提出され、その討論中衆議院は解散された。内閣は不信任決議を受けても議會に對し責任を負わないから天皇の信用さえあれば進退を決するを要しないという態度に比すれば若干の進歩は認めうるも、寺内内閣が懷く衆議院解散に對する思想は、かつての第一次松方内閣、第二次伊藤内閣の時の懲罰的解散と同様のものをその根柢にもつていたといひうる。すなわち、その解散理由として地方長官會議に於て發表したものの中に「一切ノ情実ヲ排斥シテ議院ノ肅正ヲ企図シ云々」²⁾と述べている点がこれを示すものである。総選挙の結果は政友会が第一党となり、寺内内閣は政友会及国民党の提携により第三九、四〇議會を無事切抜けた。寺内内閣は「米騒動」³⁾に際会して桂冠した。寺内内閣に續いた原敬内閣は純然たる政党内閣と称しうる。原内閣は政友会及国民党の多数を与党としており、不信任決議が通過することはありえなかつた。しかるに第四二議會に於て反對党から普通選挙法案が提出せられたのに對し、与党の多数を以てすれば否決しうるに拘らず、政府はかくの如き重大なる法律案は国民の輿論に訴へた後でなければならぬとの理由で衆議院を解散した。大正九年二月二六日である。実は、小選挙区制の法律が作られたのを機會にそれが政友会にとつて有利なるため政友会をして更により以上の多数党たらしめんとするためであつたとせられる。これまでの解散とは理由を異にし且解散權の濫用の一の事例である。結果はもとより政友会を飛躍的に増大せしめ、この

衆議院の絶對多數と貴族院の研究会の協力により原内閣は多數黨橫暴の非難を受けた。

原首相が大正一〇年一月五日暗殺され同内閣の大蔵大臣高橋是清代つて首相となり政友会内閣が繼續した。しかし内訌により内閣改造に失敗して大正一一年六月総辭職、加藤友三郎内閣となる。加藤首相の死亡により第二次山本権兵衛内閣成立。この二内閣は超然内閣であり、前者は貴族院を基礎とし、後者は藩閥及革新俱樂部を中心として組織された。第二次山本内閣が、「虎の門事件」の責を負うて辭し、清浦内閣の出現となる。

清浦内閣は貴族院の四派よりなり世にこれを貴族院特權内閣という。ここに於て第三次桂内閣に對して行われたと同様の護憲運動が、政友会、憲政会及革新俱樂部聯合で行われた。第四八議會の衆議院に於て革新俱樂部の浜田国松が質問し、鉄相の答弁中議員外の壯漢が議場に躍り込み、演壇に上つて鉄相にせまり議場は暴漢に混亂せられた。これを名として清浦内閣は即日衆議院を解散した。大正一三年一月三十一日である。清浦内閣は衆議院に於て護憲三派の反對を受けているのであるから實質的には不信任と稱しうべきであるが、まだ形式的には党内に於て何らの議案の提出もなく暴漢のちん入を動機としての解散權の行使は全くの異例といふであらう。結局貴族院内閣を國民が認むるや否やを問うことになつたわけである。この総選挙の結果は護憲三派の大勝に歸し、清浦内閣は瓦解し、第一黨憲政会の黨首加藤高明が他の二派政友会、革新俱樂部と共に組閣した。

この時より昭和七年五月一日の事件によつて犬養内閣総辭職まで、いわゆる「憲政の常道」時代とも稱しうべき内閣制度が繼續した。すなわち護憲運動でいわれた議院内閣制乃至政黨内閣こそ「憲政の常道」なりといわれたその主張が實際政治の慣習として行われた。

加藤高明内閣は大正一四年八月閣内不統一で瓦解し憲政会單獨の加藤内閣となつた。加藤首相が第五一議會中に病死し、憲政会總裁となつた若槻礼次郎が後繼内閣の首相となる。これ議會に於て不信任されたのでなく病死なるが故である。昭和二年四月若槻内閣が金融恐慌問題のため樞密院の反對のため瓦解すると反對黨たる政友会總裁田中義一が政友会内閣を組織し、昭和四年七月張作霖爆死事件の責を負うて辭職した後は反對黨の民政黨總裁浜口雄幸が民政黨内閣を組織し、浜口首相が五年狙撃されて六年四月辭すると、後任の民政黨總裁若槻礼次郎の民政黨内閣の組織となり、第

二次若槻内閣が辭職すると反對政友会総裁犬養毅の政友会内閣となつた。此間議會は第五二議會より第六一議會まで、衆議院の解散は三回(田中内閣による第五四議會、浜口内閣による第五七議會、犬養内閣による第六〇議會の解散)行われた。

この「憲政の常道」時代乃至政府と政党の「融合時代」に於て行われた衆議院の解散の特色は、何れも前内閣総辭職後を承けてその反對党が内閣を組織し、その場合は衆議院に於て与党が少数で反對党が多数であり、内閣と衆議院の衝突は必至で政局は不安定であるから信を国民に問うという意味に於て行われたものである。¹⁾ 議院内閣制を明文を以て規定した日本国憲法下に於ては、憲法的慣習として行われた明治憲法下のこの時代の衆議院の解散の運営は大いに参考に値する事例であらう。

政党内閣が憲政の常道として行われたのは、大正の末より昭和の初めにすぎず、「五・一五事件」により犬養内閣総辭職を最後として終戦迄遂に政党内閣は復活しなかつた。この間を「反動時代」と称するのを通常とし、衆議院の解散は二回行われているが、その様相も政党内閣の頃の如きではない。

「五・一五事件」後斎藤内閣が誕生したが、純然たる政党内閣ではなく、政友会、民政党の支持を受けた「挙国一致」内閣であり、軍部官僚の抬頭が次第に顯著になり始めた。斎藤内閣がいわゆる帝人事件で崩壊した後、昭和九年七月岡田内閣が成立した。この内閣も前内閣と同性格のものであつた。稍々異なるのは民政党と政友会出身の一部の者の支持をえたが、政友会の大部は寧ろ反政府の実質を有し、昭和一〇年の「国体明徴運動」と「天皇機関説排撃」は右翼軍部が起した自由主義排撃の運動であつたが政友会議員中には主動力をなすものもいた。その年一二月召集された第六八議會に於ては、政党より岡田内閣の官僚性について攻撃が行われ衆議院の解散が行われた。昭和十一年一月二一日である。この解散は岡田首相が「挙国一致を要望するために解散をしたい」といい、閣内に於ける政党出身の閣僚中にも始めは賛否両論があつたようであるが結局解散が行われたのは、「各政党が岡田内閣の官僚性を攻撃して間もなく来る任期満限による総選挙を内閣不信任決議によつて解散に誘引し有利な臨時総選挙におきかえんとしたので已むなく解散した」という説明も一面の実相であるが、所詮政府としては与党たる民政党及昭和会の増加を目的とせる一面をも有

していたであろう。

この総選挙の後「二・二六事件」が起り岡田内閣が総辞職し、昭和十一年三月九日広田内閣が成立した。広田内閣は組閣に当り人選、政策等軍部の要求に譲歩し「二・二六事件」後の肅軍の実現と共に軍国主義的国家体制への方向に一歩を進めたというる。第七〇議会に於て浜田国松議員は「軍部の優越感と官僚独善を攻撃」し、いわゆる「腹切問答」によつて、政党と軍部の正面衝突となり、寺内陸相は「政党に反省を求むるが爲の解散」を要求し、三日間の停会を以て事態を收拾せんとしたが、解散に関し陸海相の意見一致せず内閣の総辞職となつた。岡田内閣に於ける衆議院の解散は、純然たる政党内閣でなかつたが、与党たる民政党及昭和会の増加をはからんとするもの故信を国民に問う解散に準じて考へうるものであつたが、寺内陸相による衆議院の解散の主張は、国民に信を問うという如き性格はなく、反軍的なものに對する懲罰的性格をもつ主張であつたといえないであらうか。

広田内閣の後宇垣一成は陸軍の反對にあつて組閣不能で流産し、林銑十郎内閣が昭和十二年二月成立した。林内閣は成立の時から反政党的態度が露骨で、第七一議会に於ては民政党、政友会の反政府的態度も亦これに相應するかの如くであり、予算は通過したが重要法案の審議を遅延せしめたので衆議院を解散した。昭和十二年三月三一日である。これを世に「喰逃げ解散」といつた。始めから政党を基礎としない内閣が解散を行うのは、信を国民に問うという如きものではなく、多分に臍懲的色彩の濃厚なものがあつたというる。この総選挙の結果は、社会大衆党の若干の進出が行われた他、結局政府の惨敗により林内閣は総辞職した。

昭和十二年六月四日第一次近衛内閣が成立した。その後間もなく七月七日日華事變が起り、第七三議会では、広汎な授権立法として一部では違憲とされた国家總動員法が成立し、国内政治の軍国主義化と独裁化に拍車をかけた。近衛内閣は昭和十四年一月総辞職し平沼内閣と代つた。日独伊三国条約について審議中、ソ聯と独逸が不可侵条約を結んだので八月二十八日総辞職。次の阿部内閣は、昭和十五年一月「對議會策に關し閣内の一致がえられず」総辞職。次の米内内閣に對し軍部は国内軍国主義化の「新体制」に應ぜざる点につき善処を要求して衝突し、陸相の辞表提出により後任をえず総辞職。昭和十五年七月第二次近衛内閣が成立した。近衛内閣に於ては「新体制運動」として「高度国防国家体制」の

必要が強調され「大政翼賛会」を設けて結局政党の解消が行われた。議会勢力はここに完全に無力化されたのである。「翼賛議会」の名称が如実にこれを示すものであつた。

ここに注目しなければならぬのは第七六議會に於て、昭和一六年には任期満了による総選挙が行わるべき議員の任期を一年延長する法律が成立したことである。政党解消により政党的勢力よりの攻撃は微力であつても大政翼賛体制が選挙によつて破壊されることを恐れたためであるとされる。「議會」はその形骸のみ存したといわなければならない。ここに於ては衆議院の解散などという行政府と立法院の相互牽制作用の必要は毫もなく、行政府の独走を只拍手喝采する立法院あるのみである。しかし流石に「翼賛議會」と称し、議會を全面的に否定しえざりしは、その推進力たりし軍部に於て、極度に形式的には強調せる欽定憲法を破壊するそしりを恐れたためであらうか。²⁰⁾

第三次近衛内閣を経て東条内閣が、昭和一六年一〇月一八日に成立し、一二月八日開戦となつた。昭和一七年四月一年延長後の総選挙に於て第一次松方内閣の下におけると同様な選挙干渉が行われたことは、わが選挙史上著名なる事実である。衆議院議員の若干名を除いた全部が、昭和一七年五月二〇日成立した翼賛政治会に属し、東条内閣の独裁政治に翼賛する役割を果たしたと人のよく知るところである。東条内閣は戦況の不利により内閣改造に着手して成功せず、昭和一九年七月一八日瓦解、小磯内閣成立。同内閣は翌二〇年四月「政府と統帥部との關係の調整に失敗して」総辞職、その後をうけた鈴木内閣が終戦の処理を担当した。

以上がいわゆる明治憲法の天皇制下の衆議院の解散の諸様相である。明治憲法は形式的には、昭和二年五月三日日本国憲法の施行まで存続したが、實質的にはポツダム宣言受諾を以て「明治憲法の天皇制」は終了したものと考えらるべきであり、²¹⁾ 仮りにこの見解に立たないとしてもわが国がポツダム宣言履行については、「天皇及日本国政府の国家統治の権限は日本の降伏条項を実施するため適當と認むる措置をとる聯合軍最高司令官の制限の下におかれ」たのであつて、終戦後日本国憲法施行までに衆議院の解散が二回行われているが、何れも占領下の管理政策に色どられた特殊の場合といふであらう。しかし、占領下の解散と雖も一応形式的には明治憲法下の解散という意味で附言的に述べておきたい。

第一回は幣原内閣による第八九議会の解散である。終戦の年末の臨時議會に於て衆議院議員選挙法が改正され、成年以上の男女に選挙権が、二五年以上の男女に被選挙権が与えられた、完全な意義の普通選挙の始めての実施、且次の議會に於て憲法改正案を審議すべき議員の選出という極めて重大なる使命をもつて総選挙を行うべく解散が行われた。連合国管理下新選挙法により新しく国民の意思を問わんとするものであり、連合国最高司令官の指令に基く追放令などにより衆議院議員の構成者は一新されたというる。総選挙の結果、自由党が第一党となり種々の経緯の後其の総裁吉田茂が内閣を組織し、第九〇議會に憲法改正案を提案し、衆貴兩院共若干の修正の後可決した。第九一、九二議會に於て新憲法施行に必要な新法律の制定改正などが行われて第九三議會は昭和二年三月三十一日解散された。これ新憲法実施に備えて民意の推移を知らんがためであつた。第九三議會を以て明治憲法下の議會は終了したことになる。

註1) この思想を、後藤選相の松方首相宛の意見書が率直に裏書する。その要旨は、林茂氏に依れば大体次の如くである。(林茂

「第三議會と第一次松方内閣の瓦解」国家学会雑誌第六二卷第三、四号一七頁) 衆議院の選挙干渉について内閣の間責決議案は内閣不信任決議と同じ効力を有すべきものであるから、議會は解散しなければならぬという説は、「我國の憲法の因て基く所を顧みず英國の憲法論を以て我國の憲法を規制」しようとするもので、「決して顧慮するに足らざるの議論なりというべ」きである。わが国の憲法は「全く陛下の恩賜に出る者たるに外ならず」「又我國内閣大臣は陛下の信任し給う所にして、議會に對し、憲法上直接に責任を負担するものではない」したがつて「議會に於て、幾度不信任の議案を議決するも」「又之を上奏するも」かまはない。「只、施政を妨礙し、國家の機関を阻止するの時に至つて初めて断然之を解散すべきのみ」(傍点筆者)

2) 「常任委員の選挙を忽せにして党派の争に熱衷し、上奏の特権を濫用したること、突然官紀振肅問題を提出して宸裁を待ち且更に決議案を可決して宸裁を促したること、既に行政を整理して綱製したる予算案に對して行政整理以前に立案したる査定方針を適用せんと試みたること、開国進取の國是と相容るべからざる条約勵行案を提出して國家の大計を玩弄せんと企てたること」等の理由を挙げている。(工藤武重著、「帝國議會史第一卷」三一五頁参照)

3) 美濃部達吉著、「日本憲法の基本主義」一四九頁。

4) 美濃部達吉著、「逐条憲法精義」九六頁。

5) 工藤武重著、「帝國議會史」第一卷六一二頁。

6) 山崎丹照著、「内閣制度の研究」三三六頁。

7) 信夫清三郎著、「明治政治史」三一頁。

8) 信夫、前掲書 一〇二頁。

9) 林田龜太郎、「明治大正政界側面史上卷」三八九頁以下には「河野議長の彈劾上奏」と題して極めて興味ある記述がある。

10) 信夫、前掲書 一五〇頁。

11) 政府が解散理由書を新聞紙に発表した最初であるとされ、その中に「現内閣ハ此ノ如キヲ目シテ真ニ国民多数ノ意思ヲ代表セルモノト認ムルコト能ハズ」「衆議院ノ解散ヲ奏請シテ以テ国民ノ公論ヲ総選挙ニ問フノ已ムヲエザルニ至リタル所以ナリ」と述べている。

12) 「此曠古未曾有ノ一大変局ニ際シ内閣ハ慎重ノ査覈ヲ尽シテ内外ノ籌策ヲ運ラシ著々之カ実行ヲ努ムベキ緊急ノ時期ニ方リ衆議院ニ最モ勢力ヲ有スル政党ガ憲法上自ラ与ヘラレタル協賛権ヲ藐視シ緊急重要ノ議事ヲ放擲シ藉然現内閣不信任ノ決議案ヲ提起シ為ニ國務ノ渋滞ヲ来シタルハ其實多数ヲ恃ミ非理ヲ遂行セントシタル党派ニ歸スベキハ論ナキナリ此時ニ當リ本大臣ハ一応所見ヲ披陳シタルモ大勢既ニ定リテ復働カスベズ遂ニ國事ヲ円満ニ行フノ不可能ナルヲ察知シ纏綿タル一切ノ情実ヲ排斥シテ議院ハ肅正ヲ企図シ乃チ其議ノ訖ルヲ俟タズシテ解散ノ大命降下ヲ奏請シタリ」(傍点筆者)

13) 信夫清三郎著、「大正政治史第二卷」参照。

14) 原田熊雄、「西園寺公と政局第一卷」参照。

15) 浜口内閣による第五七議會の解散理由書がこれを物語る。代表的なものであるから次にこれを掲げる。

「現内閣が衆議院に於て少数黨たる立憲民政黨を基礎とし政友会は絶対多数を擁して反対の地位に立てるが故に諸般の政策を遂行するに故障多きのみならず現在の如く政局を長く不安定の状態におくは國家の爲憂慮に堪へざる所なり、加うるに総選挙に依らずして獲得したる不自然の絶対多数は国民総意の反映にあらざるを以て此際衆議院の解散を奏請し新なる総選挙に依つて信を國民に問うは現内閣の執るべき当然の処置なりと信ず政友会はその大会に於て公明なる態度を以て政府の提案を検討すべしと宣言したるも元來民政黨とは根柢よりその主義政策を異にせる政友会が現政府を支持するに非ざることとは極

衆議院の解散について

めて明瞭なるが故に現在の政情を以てしては到底國務を円満に運用すること能はず是れ現内閣が茲に立憲的手段をとり國民の判断に訴うるに至れる所以なり」

16) 原田熊雄、「西園寺公と政局第四卷」四〇四頁。

17) 浅井清著、「国会概説」八六頁。

18) 原田熊雄、「西園寺公と政局第五卷」二六七頁。

19) 例えば當時の結城大藏大臣が「衆議院全体の様子が非常に不真面目で、予算は通つたけれどもそれに関する重要法案、殊に關稅なんかについての法律案なんかをすっかり握つてしまつてゐるようだ、のみならず選舉法改正の問題で随分得手勝手な駈引をやつたことが非常に政府の反感を買い、とてもこのような不真面目な連中を相手にしてはよくない、もう少し真面目にしなければいかんということでもまず解散をやつた。」(傍点筆者)(原田熊雄「西園寺公と政局第五卷」二八六頁)と述べているのがその真相を表明せるものである。

20) 西口、「新憲法の民定憲法性と明治憲法の欽定憲法性」(経営と經濟第三〇年第三、四冊)二九頁參照。

21) 西口、前掲論文參照。

四、

以上内閣と議會殊に衆議院との關係を中心に考察することによつて明治憲法の天皇制下に行われた衆議院の解散の諸様相を沿革的に簡述した。これを要約すれば大体次の如くである。

初期、すなわち憲法施行より日清戦争頃まで内閣は衆議院の多数党に基礎を有せず、しかも両者の提携をはかろうとしなかつた頃は、両者の衝突は激烈であり、衆議院の解散は頻繁に行われた。内閣は解散、停会の武器を以てし、衆議院は弾劾上奏、不信任決議を以て相對した。しかも衆議院が弾劾上奏、不信任決議を行つても、内閣は何ら黙して処決せず、解散権は國民に信を問うというがごとき意味においてでなく寧ろ懲罰的意味において行使された点が特色であり、いわゆる超然内閣の実を示し英國流の議院内閣制を否定せるものである。殊に同一内閣による同一理由による再度

解散の如きにいたつては、たとえ違憲不法に非ずとの弁護論が行われても、大権濫用行使の事例であり、初期における解散権行使の真意の露骨なる表現であつた。

日清戦争より憲政党による政党内閣までは、日清戦争により政争を中止して内閣と政党の提携が行われたのを契機に、其後の内閣は何らかの形で政党と提携をはからんとし、提携の続く間は無事経過したが提携が破れ、不信任決議をうけて衆議院を解散した場合であるが、松方、伊藤両内閣何れも、解散の後総選挙の結果をまたず総辞職していることは、これまた解散権の正常なる行使とはいえないであろう。総選挙の結果を予想し到底見込なきに拘らず解散を行うことは、「官僚気分が強くて解散は衆議院が不適当と思われる場合は君主の権能として自由にこれをなしうるもの」と考へ、政治の実際を考えないで、形式的に考え君主の召集したものだから君主が自由にその組織を消しうるものと考え、政府に都合の悪いときはかなり自由にこれをやつたものである」との批判はこれまでの衆議院の解散について大体当筈なところであり、衆議院の解散は「大権に専属し、臨機の独裁による」との根本思想に立脚せるもので「民意を確める方法」として行われたものではない。

其後大正一三年の加藤高明内閣までは内閣と政党とは何らかの形で提携を行つた、いわゆる提携時代と称せられるだけに、衆議院の解散は極めて少い。明治三五年四一年四五年の三回任期満了による総選挙が行われ、特別議会の解散というが如き非立憲なる解散は行われていないし、第二次桂内閣の時の河野広中議長の手答文事件によるもの、寺内内閣の場合の懲罰的色彩、原内閣の自党拡大の為にのみする解散権の行使等の異例はあつたが、他は多数党の不信任決議乃至政府の重要政策に反対されることにより、国民の信任を問うという意味において衆議院の解散が行われ、国民の信任如何により進退する運営が大体に於て行われたと称しうる。

大正一三年加藤高明内閣より、昭和七年の犬養毅内閣までは、英国流の議院内閣乃至政党内閣が「憲政の常道」のの名の下に憲法的慣習として行われた時代であり、衆議院の解散は三回行われているが、何れも多数党に基礎をもつ前内閣総辞職のあとをうけて少数党が組閣した場合であり「国民に信任を問う」ためになされた当然の処置であつた。

五・一五事件以後ボツダム宣言受諾まで、政党内閣は復活せず、軍部、官僚が次第に政治の実権を掌握していつたい

いわゆる「反動時代」において衆議院の解散は二回行われ、始めの岡田内閣の時の解散は、政党の支持をうけていた時であるから、純然たる政党内閣の時代の如きとは性格は若干は異なるにせよ、ほぼこれに準じて、与党の増加すなわち信を国民に問うと考へうるが、次第に軍部官僚の政治に對する比重が増大するに比例して衆議院の解散に對する考へが、かつての議會初期の運営に近似する傾向を示している。實際は解散を断行しなかつたが、広田内閣の時の寺内陸相の解散の主張は、まさにこれを示す「政党に反省を求むるがための解散」であり、林内閣によつて行われた解散は、政党の支持をえない内閣の試みた懲戒的色彩極めて濃厚な極めて無意味なものであつた。

昭和二年林内閣が政友会、民政党の二大政党の反對を受け衆議院の解散を断行して以来、昭和二〇年鈴木内閣による敗戦の処理まで結局一度もこのことは行われなかつた。何故であろうか、要するに議會殊に政党の無力化にその原因を求めうるであろう。すなわち、「挙国一致」の名の下に自発的な政争の中止に非ずして議會政治の形骸を存して、實は議會に於て軍人が「ダマレ」を叫んだ点に象徵された軍部官僚の独裁政治化を内包した行政府の優位は、結局は行政府と立法院の相互牽制作用としての衆議院の解散を必要ならしめたものと考えられる。

ポツダム宣言受諾後明治憲法の全面的失効まで二回衆議院の解散が行われているが、これは天皇制下というより占領下の解散といふであらう。何れも「主権を有する国民の總意」を可能な限り広く問わんとし、時勢の變遷による国民の總意の變化を反映せんとする極めて民主的な処置といふであらう。

註1) 金森徳次郎「衆議院の解散権をめぐつて」改造昭和二七年二月号。

五、

かくて日本国憲法下の解散は如何に解すべきであらうか、要するに明治憲法下においては衆議院の解散についても、それに内在する基本原理たる強固なる君主主義が発現した一例として考察しうるものであり、欽定憲法の改正を論じ且批判することを回避し、詔勅批判を禁ずると同じく、大権の行使である場合は如何に濫用されとも如何ともし難い、あるいは是非するを避ける非立憲的思想が強く、政府がこれを行使するに當つては「大権に専屬し、臨機の独裁によ

る」ものであり、如何なる場合、如何なる理由で行使しようとも不法でないとする思想をいやが上にも助長した傾向が強い。

君主主権の明治憲法を排除し、国民主権を明定した日本国憲法において衆議院の解散について如何に解するかは、所詮、憲法の規定とこの基本原理の認識にかかる問題であらう。

然るとき、詳細は稿を更めて論ずるとして、結論的に一言すれば、「解散の制度に關しては明治憲法そのものと何ら異ならぬものとなつて現われた」という如きことは憲法の規定だけからもいいえないところであつて、明治憲法になかつた日本国憲法第六九条が新設されたことを注目しなければならぬであらう。しかし、さればといつて、解散は第六九条の場合に限るべきであらうか、端的にいって「否」と答えよう。何となれば規定自体をすなおに読めば、第六九条は、内閣の総辭職について規定するに當つて、衆議院で内閣の不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときに解散の行われる一つの場合を予想しているにすぎない、と解する他に解しようがない、もとよりかかる場合こそ解散を行う比較的多くの場合であらう。しかし明治憲法になかつた日本国憲法第六九条の解釈としてこれを以て解散権の行使に對する制限を定めたものとすることは文理上、論理上の許しうる限度を越ゆるものと考えざるをえない。それでは第六九条以外に第七條によつて、自由に無制限に解散権の行使がなしうるか、否、そこに「明治憲法の天皇制下の解散」との差異を認めなければ、君主主権より国民主権へ轉移せる意義を没却することにならう。第六九条以外にも解散を行いて、第七條で無制限に行いえないとすれば如何なる場合が許されうるか、前節に論述した如く、まさしく明治憲法の天皇制下における解散権の行使は、如何に「大権に專屬し、臨機の独裁による」故不法でないと弁明されても解散の目的に照して理不尽にして濫用多くそれが「天皇の名に於て」行われた点に多大の反省を必要とする。膺懲の意味に於て行使された解散、同一問題についての再解散、總辭職することを予想せる解散の如きはその顯著なる事例であり、かかる解散は国民主権下の日本国憲法では絶対に許されざるところであらう。要するに信を國民に問うという解散制度の目的に照して、国民主権の原理に應じて、不信任決議でなくとも、衆議院自体が民意の推移に適應せずとして自ら解散決議をする如き場合は解散する一例であるが、内閣が解散権を濫用せざるよう解散の規制を解釈すべきであらう。

う。

以上の大まかな考え方を書いているうち、昭和二十七年六月一七日国会の両院法規委員会が衆議院の解散について衆参両院議長に對して勧告をなした。この勧告は私見に近くその要旨を記して一応本稿を結びたいと思う。

「衆議院の解散については、その決定権の所在及事由の範圍に關し、種々の論議が行われているが、憲法の解釈としては同法第六九条の場合以外にも民主政治の運営上、新に国民の総意を問う必要ありと客觀的に判断されうる十分な理由がある場合には、解散が行われうるものと解することが妥当である。しかし、解散は、いやしくも、内閣の専横的判断によつてなされることのないようにせねばならない。例えば衆議院が解散に關する決議を成立せしめた場合には、内閣はこれを尊重し憲法第七條により解散の助言と承認を行うという如き慣例を樹立することが望ましく、また将来適当な機会があれば、解散制度に關するこれら基本的の事項につき明文をおき民主的な解散の制度を確立するとともに憲法上の疑義を一掃すべきである。両議院は、右に關し十分の考慮を払われない。」（二七、七、二朝）